

Ірина Миколаївна Новак

канд. екон. наук, ст. наук. співроб.

ORCID 0000-0003-4579-2470

e-mail: novak20@hotmail.com,

Інститут економіки промисловості НАН України, м. Київ

## ЗАХИСТ ЗАЙНЯТОСТІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

**Актуальність дослідження.** Повномасштабна воєнна агресія РФ проти України істотно ускладнює, а іноді унеможлиблює діяльність підприємств. Національна економіка здатна витримати спричинену війною кризу та відносно швидко відновитися після припинення бойових дій за умови, якщо бізнесу вдасться зберегти виробничі зв'язки та запобігти масовому звільненню працівників. Це обумовлює актуальність дослідження інструментів державної підтримки підприємств та змін трудового законодавства для захисту зайнятості в умовах воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні трансформації сфери праці та зайнятості під впливом глобальних чинників, обмежень і викликів досліджуються в роботах А. Колога й О. Герасименко [1], О. Новікової, Л. Шамілевої, О. Хандій [2] та ін. Проблематика функціонування української економіки під час війни розкрита в дослідженні таких авторів, як Я. Шуштерич, Ю. Кобаль і П. Востнер [3]. Соціально-економічні наслідки воєн і стратегії реконструкції вивчають Світовий Банк [4], Офіс ООН з координації гуманітарних відносин [5], Інститут міжнародних відносин (Німеччина, Штутгарт) [6] та ін. Водночас, дотепер не існує напрацьованої універсальної моделі державної політики підтримки підприємств і захисту зайнятості в умовах війни і післявоєнного відновлення.

**Мета статті** – аналіз інструментів державної політики підтримки зайнятості в умовах воєнного стану та розробка пропозицій щодо їх удосконалення.

**Методи дослідження** – діалектичний, абстрактно-логічний метод, методи індукції та дедукції, аналізу й синтезу, аналогії та порівнянь, системного, комплексного і контент-аналізу.

**Виклад основного матеріалу.** З початком широкомасштабної збройної агресії РФ проти України в лютому 2022 р. сповільнили або зупинили роботу 86% українських компаній [7, с. 13]. З метою зменшення негативних наслідків для економіки, уряд України запровадив певні інструменти державної політики підтримки підприємств в умовах воєнного стану.

Лібералізація ведення бізнесу та надання податкових пільг охоплює:

- можливість використання великим бізнесом спрощеного режиму оподаткування;
- розширення списку ФОП, які звільняються від сплати єдиного внеску;
- звільнення від сплати податку на землю власників землі, розташованої на територіях, де йдуть бої;
- визначення особливостей форс-мажорних обставин під час воєнного стану;
- окремі зміни щодо сплати ПДВ та ін.

До позитивних результатів запровадження таких заходів можна віднести їх швидкий і помітний ефект та відсутність додаткового адміністративного навантаження. Водночас, податкові пільги забезпечують лише

часткове запобігання закриттю підприємств та звільненню працівників і з часом призводять до збільшення бюджетного дефіциту. При цьому досвід Сирії щодо функціонування економіки в умовах тривалих воєнних дій свідчить, що концентрація на наданні пільг і державних субсидій призводить до значного скорочення бюджетних надходжень та вимушеного згорання преференцій для бізнесу з подальшим ростом безробіття.

В результаті спрощення регулювання трудових відносин було полегшено процедури звільнення, зміни істотних умов праці, переведення працівника на іншу роботу тощо, роботодавець отримав право встановити збільшену норму тривалості робочого часу, зменшити тривалість щотижневого безперервного відпочинку, призупинити дію трудового договору з працівником та ін.

Слід зазначити, що Світовий банк, у доповіді «Плата за війну: економічні та соціальні наслідки конфлікту в Сирії» (2017 р.) [4] відзначив, що руйнування інститутів, які є структурними елементами економіки і суспільства, має більш негативний вплив на економіку, ніж руйнування матеріальної інфраструктури. За перші шість років конфлікту сукупні втрати ВВП внаслідок дії цих чинників у 20 разів перевищили втрати від руйнування фізичного капіталу.

Для спрощення регулювання трудових відносин на період воєнного стану до трудового законодавства (Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» (від 15.03.2022 № 2136-IX), ст. 13) введено нову норму «призупинення дії трудового договору» – тимчасове припинення роботодавцем забезпечення працівника роботою і тимчасове припинення працівником виконання роботи за укладеним трудовим договором у зв'язку із збройною агресією проти України, що виключає можливість обох сторін трудових відносин виконувати обов'язки, передбачені трудовим договором. Призупинення дії трудового договору не тягне за собою припинення трудових відносин, а відшкодування заробітної плати, гарантійних та компенсаційних виплат працівникам за час призупинення дії трудового договору у повному обсязі покладається на державу, що здійснює збройну агресію проти України.

Офіційний коментар Мінекономіки України [8] наголошує, що під час призупинення дії трудового договору Єдиний соціальний внесок (ЄСВ) не сплачується, оскільки виплата заробітної плати роботодавцем не здійснюється і відсутня база для його нарахування. Мінекономіки вважає, що відшкодування несплаченого ЄСВ має здійснюватися за рахунок держави-агресора, однак дане питання законом не врегульовано. Це означає обмеження доступу працівника до допомоги в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування через зменшення страхового

стажу при призначенні пенсії за віком і виплаті допомоги з тимчасової непрацездатності, ймовірність настання якої значно збільшується у зв'язку з воєнними діями. Працівник, дію трудового договору з яким призупинено, вважається зайнятим і не може отримати статус безробітного та допомогу по безробіттю.

Така ситуація є порушенням конституційного права на соціальний захист (ст. 46), яке не обмежено на період дії воєнного стану, а також зобов'язань, взятих Україною при ратифікації конвенції Міжнародної організації праці №102 про мінімальні норми соціального забезпечення (1952 р.). З економічної точки зору припинення дії трудового договору без розірвання трудових відносин є легалізацією прихованого безробіття, яке гальмуватиме структурні трансформації, критично важливі для нашої країни на етапі поствоєнного відновлення економіки. Серед компаній, які скористались нормою про призупинення дії трудового договору, АТ «Укрзалізниця» – 13 тис. працівників (станом на 13.05.2022), КП «Київський метрополітен» – кілька тис. працівників (з 01.04.2022), ТОВ «Нова Пошта» – 1,5 тис. працівників (станом на кінець квітня 2022 р.), ТОВ «Еколь Логістикс» – 1,5 тис. працівників (з 01.04.2022 р.) та багато інших [9].

З точки зору ринку праці, вплив воєнної агресії на зайнятість є подібним до впливу пандемії COVID-19, оскільки обидва ці чинники є економічними шоками з боку попиту, що спричиняють зменшення кількості робочих місць і сукупного робочого часу (рис. 1). Відновлення зайнятості після проходження піку пандемії COVID-19 у світі відбувалося за активного використання схем збереження робочих місць, фінансування яких здійснювалось за допомогою виплат в системі страхування на випадок безробіття (більшою мірою в таких країнах, як США, Канада) та шляхом надання підприємствам коштів для виплати заробітної плати (повністю або частково) працівникам, тимчасово переведеним на неповний робочий час, відправленим у вимушені відпустки тощо (переважно в країнах ЄС, Японії, Південній Кореї та ін.) (рис. 2). В результаті адаптація ринків праці до кризи COVID-19 в країнах Америки більшою мірою відбувалась за рахунок зростання відкритого безробіття та виходу в економічну неактивність, тоді як у країнах Європи і Центральної Азії – шляхом скорочення тривалості робочого часу (рис. 3).

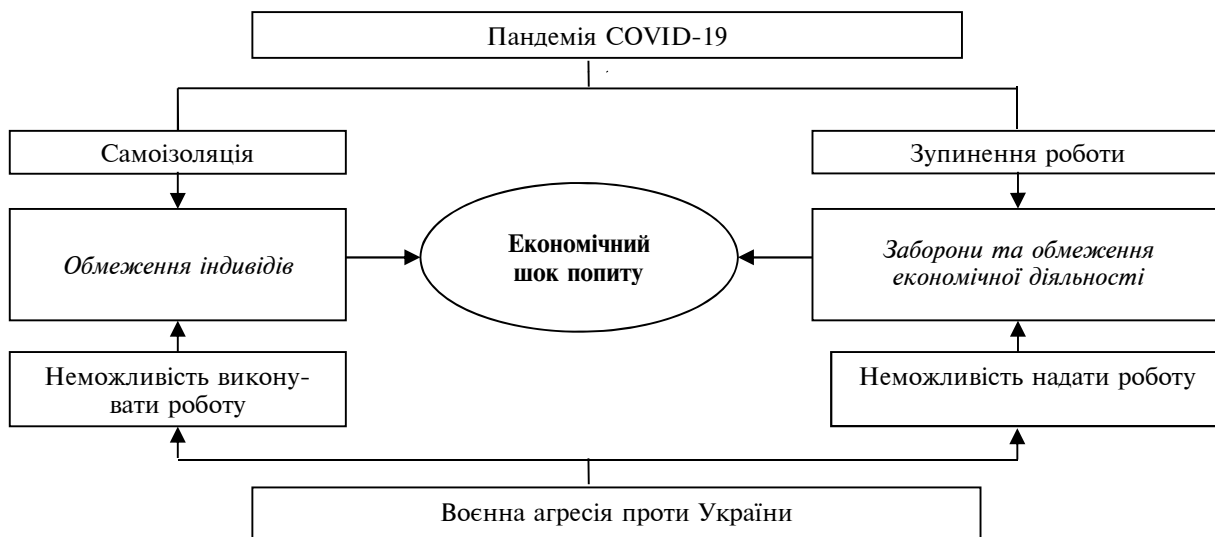


Рис. 1. Формування економічного шоку попиту на ринку праці

Джерело: складено автором.

Для компенсації впливу пандемії COVID-19 на економіку та ринок праці у 2020 р. був створений Європейський інструмент тимчасової підтримки для зменшення ризиків безробіття в надзвичайних ситуаціях (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency, SURE), основними результатами застосування якого стали:

- охоплення у 2020 р. допомогою близько 30% найманих працівників і самозайнятих осіб і 25% компаній, підтримка у 2021 р. 3 млн осіб і понад 400 тис. компаній у 13 країнах, запобігання безробіттю понад 1,5 млн осіб;

- помірно та істотно нижче, ніж прогнозувалося, зростання безробіття в 2020 р. у країнах-бенефіціарах, попри значне падіння виробництва;

- швидке відновлення зайнятості та економіки за допомогою підтримки робочої сили із застосуванням схем компенсації неповної зайнятості (у 2021 р. рівень безробіття в ЄС зменшився до рекордно низьких 6,4%);

- підвищення соціальної згуртованості (за даними опитування Євробарометра в грудні 2021 р., 82% європейців вважали, що позики SURE були хорошою ідеєю) [11].

В Україні компенсація впливу пандемії COVID-19 здійснювалась шляхом законодавчого врегулювання виплати допомоги по частковому безробіттю у випадках зупинення роботи бізнесу на час карантину. Згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» (№ 540-ІХ від 30.03.2020), Закон України «Про зайнятість населення» (від 05.07.2012 р. № 5067-VI) було доповнено ст. 47-1 «Допомога по частковому безробіттю на період карантину та/або надзвичайної ситуації, встановлених Кабінетом Міністрів України». Цю статтю виключено згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функ-

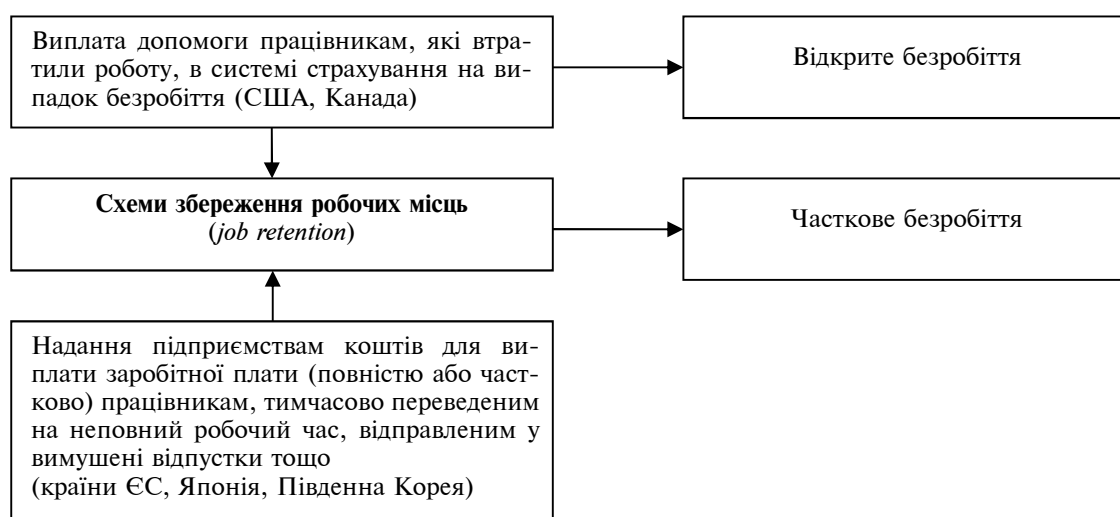


Рис. 2. Світовий досвід збереження робочих місць для компенсації впливу пандемії COVID-19 на зайнятість  
Джерело: складено автором.

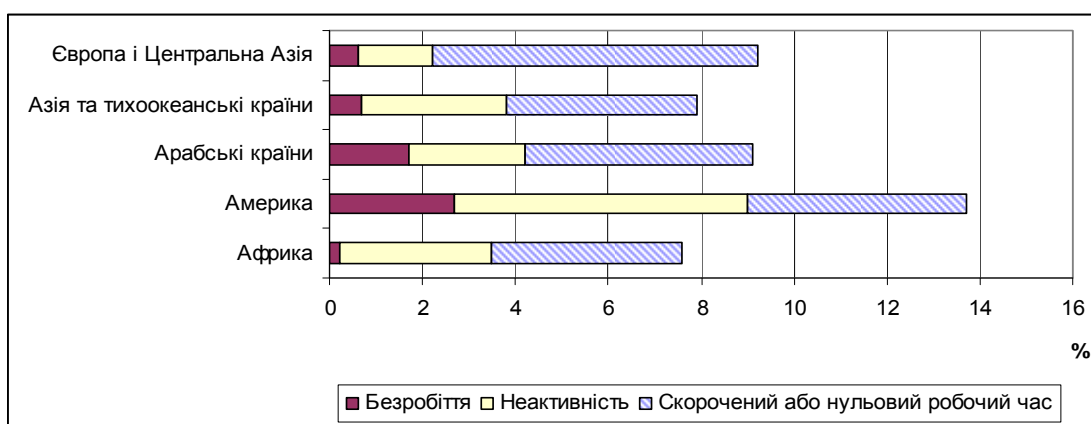


Рис. 3. Адаптація ринків праці до кризи COVID-19, 2020 р. [10, с. 8]

ціонування сфер зайнятості та загальнообов’язкового державного соціального страхування на випадок безробіття під час дії воєнного стану» (від 21.04.2022 р. № 2220-ІХ). Натомість, ст. 47 «Допомога по частковому безробіттю» викладено в новій редакції. Нею, зокрема, передбачено, що допомога по частковому безробіттю – це вид державної підтримки застрахованих осіб (працівників та фізичних осіб – підприємців) у разі втрати ними частини заробітної плати (доходу) у зв’язку із зупиненням (скороченням) виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг) з причин економічного, технологічного характеру, виникнення надзвичайної ситуації, введення надзвичайного або воєнного стану, встановлення карантину.

**Висновки.** Забезпечення ефективного використання допомоги по частковому безробіттю для компенсації наслідків призупинення дії трудового договору в умовах воєнного стану потребує орієнтації національної моделі державної підтримки підприємств на збереження робочих місць і захист зайнятості задля запобігання поширення прихованого безробіття. З огляду на це, потрібно розширити перелік інструментів державної підтримки підприємств та захисту зайнятості в умовах воєнного стану, доповнивши його схемою збереження робочих місць. Для цього в правовому полі призупинення дії трудового договору має бути визначено як випадок часткового безробіття шляхом:

– унормування в Законі України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» (ст. 13) відшкодування за рахунок держави-агресора ЄСВ та витрат Фонду соціального страхування на випадок безробіття, пов’язаних з виплатою допомоги по частковому безробіттю у випадку призупинення дії трудового договору в зв’язку з воєнною агресією проти України;

– доповнення Закону України «Про зайнятість населення» (ст. 47) нормою щодо надання допомоги по частковому безробіттю у випадку призупинення дії трудового договору в зв’язку з воєнною агресією проти України;

– внесення змін до Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» (ст. 24), щодо включення до страхового стажу при обчисленні пенсії періоду отримання допомоги по частковому безробіттю на час призупинення дії трудового договору в зв’язку з воєнною агресією проти України.

Уряду України доцільно ініціювати перед Єврокомісією питання про надання Україні статусу бенефіціара Європейського інструменту тимчасової підтримки для зменшення ризиків безробіття в надзвичайних ситуаціях (SURE).

**Перспективи подальших досліджень.** На сьогодні не можна об’єктивно стверджувати, яка саме комбінація інструментів державної політики щодо підтримки підприємств і захисту зайнятості в умовах воєн-

ного часу є оптимальною для України з урахуванням таких критеріїв, як потенціал збереження робочих місць, охоплення, вартість, зацікавленість основних стейкхолдерів тощо. Це питання є актуальним та потребує подальших досліджень.

#### Список використаних джерел

1. Колот А. М., Герасименко О. О. Праця XXI: філософія змін, виклики, вектори розвитку. Київ: КНЕУ, 2021. 487 с.

2. Новікова О. Ф., Шамілева Л. Л., Хандій О. О. Оцінка стану і змін у трудовій сфері та забезпеченні якості трудового життя за умов цифровізації економіки. *Економічний вісник Донбасу*. 2021. № 3(65). С. 191–205. DOI: [https://doi.org/10.12958/1817-3772-2021-3\(65\)-191-205](https://doi.org/10.12958/1817-3772-2021-3(65)-191-205).

3. Як ЄС може допомогти українській економіці вижити в умовах війни. *Вокс Україна*. URL: <https://voxukraine.org/yak-yes-mozhe-dopomogty-ukrayinskij-ekonomitsi-vyzhyty-v-umovah-vijny>.

4. The toll of war: the economic and social consequences of the conflict in Syria. The World Bank Group. Washington, DC, 2017. 121 p. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27541>.

5. Syria humanitarian response plan 2019. UN OCHA, 2019. 112 p. URL: [https://reliefweb.int/attachments/3feca243-48c9-3ffa-b179-6415f9fc17ad/2019\\_hrp\\_syria.pdf](https://reliefweb.int/attachments/3feca243-48c9-3ffa-b179-6415f9fc17ad/2019_hrp_syria.pdf).

6. Reconstructing Syria: risks and side effects. IFA, 2019. 34 p. URL: [https://www.adoptrevolution.org/wp-content/uploads/2019/01/Adopt\\_1812\\_Layout\\_EN\\_final\\_N.pdf](https://www.adoptrevolution.org/wp-content/uploads/2019/01/Adopt_1812_Layout_EN_final_N.pdf).

7. Мобільність робочої сили України в умовах воєнної економіки. *Вісник Пенсійного фонду*. 2022. № 6. С. 13–18.

8. Коментар Мінекономіки до Закону України від 15 березня 2022 р. № 2136-IX «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». *Мінекономіки України*. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=7ca63edc-a033-4a4e-a29b-9157cb5a69a2&title=КоментарМінекономікиДоЗаконуУкраїниВід15-Березня2022-Р-2136-ikhproOrganizatsiiuTrudovikhVidnosinVUmovahVonnogoStanu>.

9. «Чорний список» роботодавців. *Соціальний рух*. 06.04.2022. URL: <https://rev.org.ua/chornyj-spisok-robotodavciv/>.

10. ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition. Updated estimates and analysis. ILO, 25 January 2021. URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_767028.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf).

11. European Commission (2022). Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (EU) 2020/672. Brussels: European Commission. 27 p. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com\\_2022\\_128\\_1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com_2022_128_1_en.pdf).

#### References

1. Kolot, A. M., & Herasyenko, O. O. (2021). Pratsia XXI: filosofiiia zmin, vyklyky, vektory roz-vytku

*Формат цитування:*

Новак І. М. Захист зайнятості в умовах воєнного стану. *Вісник економічної науки України*. 2022. № 1 (42). С. 205–208. DOI: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2022.1\(42\).205-208](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2022.1(42).205-208)

Novak, I. M. (2022). Protection of Employment under Martial Law. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, 1 (42), pp. 205–208. DOI: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2022.1\(42\).205-208](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2022.1(42).205-208)

[Work XXI: philosophy of change, challenges, vectors of development]. Kyiv. National Economic University named after Vadym Hetman [in Ukrainian].

2. Novikova, O. F., Shamileva, L. L. & Khandii, O. O. (2021). Otsinka stanu i zmin u trudovii sferi ta zabezpechenni yakosti trudovoho zhyttia za umov tsyfrovizatsii ekonomiky [Assessment of the State and Changes in the Labor Sphere, Ensuring the Quality of Working Life in the Context of Digitalization of the Economy]. *Ekonomichnyi visnyk Donbasu – Economic Herald of the Donbas*, 3(65), pp. 191–205. DOI: [https://doi.org/10.12958/1817-3772-2021-3\(65\)-191-205](https://doi.org/10.12958/1817-3772-2021-3(65)-191-205) [in Ukrainian].

3. Yak YeS mozhe dopomohty ukrainskii ekonomitsi vy-zhyty v umovakh viiny [How the EU can support the Ukrainian economy to survive through the war]. (2022). *Vox Ukraine*. Retrieved from <https://voxukraine.org/yak-yes-mozhe-dopomogty-ukrayinskij-ekonomitsi-vyzhyty-v-umovah-vijny> [in Ukrainian].

4. The World Bank Group (2017). The toll of war: Thee conomic and social consequences of the conflict in Syria. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27541>.

5. UN OCHA (2019). Syria Humanitarian Response Plan 2019. Retrieved from [https://reliefweb.int/attachments/3feca243-48c9-3ffa-b179-6415f9fc17ad/2019\\_hrp\\_syria.pdf](https://reliefweb.int/attachments/3feca243-48c9-3ffa-b179-6415f9fc17ad/2019_hrp_syria.pdf).

6. IFA (2019). Reconstructing Syria: Risks and Side Effects. IFA. Retrieved from [https://www.adoptrevolution.org/wp-content/uploads/2019/01/Adopt\\_1812\\_Layout\\_EN\\_final\\_N.pdf](https://www.adoptrevolution.org/wp-content/uploads/2019/01/Adopt_1812_Layout_EN_final_N.pdf).

7. Mobilnist robochoi syly Ukrainy v umovakh voiennoi ekonomiky [Mobility of the labor force of Ukraine in the conditions of the military economy]. (2022). *Bulletin of the Pension Fund*, 6, pp. 13–18 [in Ukrainian].

8. Mobilnist robochoi syly Ukrainy v umovakh voiennoi ekonomiky [Commentary of the Ministry of Economy to the Law of Ukraine of March 15, 2022 No. 2136-IX "On the Organization of Labor Relations in the Conditions of Martial Law"]. (2022). *Ministry of Economy of Ukraine*. Retrieved from <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=7ca63edc-a033-4a4e-a29b9157cb5a69a2&title=KomentarMinekonomikiDoZakonuUkrainiVid15-Bereznya2022-R-2136-ikhproOrganizatsiiuTrudovikhVidnosinVUmovahVonnogoStanu> [in Ukrainian].

9. «Chornyj spysok» robotodavtsiv ["Black list" of employers]. (2022). *Social movement*. Retrieved from <https://rev.org.ua/chornyj-spisok-robotodavciv/> [in Ukrainian].

10. ILO Monitor: COVID-19 and the world of work (2021). Seventh edition. Updated estimates and analysis. ILO. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_767028.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf).

11. European Commission (2022). Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (EU) 2020/672. Brussels, European Commission. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com\\_2022\\_128\\_1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com_2022_128_1_en.pdf).

Стаття надійшла до редакції 18.05.2022